

В. С. Толуб'як,
к. держ. упр., докторант кафедри економічної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто актуальні проблеми функціонування фінансового механізму системи пенсійного забезпечення України. Зроблено висновки та узагальнення, які можуть бути використані в процесі реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення.

In the article it is considered the actual problems in functioning of financial mechanism of pension provision system in Ukraine. The author has worked out some conclusions and generalizations which can be used in the process of reforming of national pension provision system.

Ключові слова: пенсійна система, пенсійна реформа, накопичувальна система, недержавне пенсійне забезпечення, пенсійні витрати, пенсійний вік, мінімальна пенсія, пільгова пенсія.

Key words: pension system, pension reform, defined contribution pension system, non-state pension provision, pension expenditures, pension age, minimum pension, preferential pension.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Подальше лавиноподібне збільшення пенсійних видатків ставить під загрозу виконання державою визначених їй функцій та зобов'язань як в соціальній, так і в інших сферах. Дотаційна, нині діюча пенсійна система України, відволікає бюджетні ресурси від цілей розвитку. Розпочата у 2004 р. пенсійна реформа далека до завершення: пенсія не забезпечує від бідності; система залишається соціально несправедливою — як за професійною, так і за гендерною ознакою; Пенсійний фонд України не може обійтися без дотацій із державного бюджету. У зв'язку з цим актуальним завданням науки і практики державного управління постає необхідність вивчення проблем та визначення напрямів подальшого удосконалення фінансового механізму системи пенсійного забезпечення в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми розвитку системи пенсійного забезпечення досліджувались такими науковцями, як Е. Лібанова, М. Боднарченко, І. Гнибіденко, Н. Куряч, М. Талан, Л. Ткаченко та іншими. Проте у сучасних умовах особливої уваги потребує дослідження ефективності функціонування системи пенсійного забез-

печення з точки зору економічної раціональності та справедливості виплати пенсій. Негативні демографічні зміни, складне соціально-економічне становище України зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень і комплексного вирішення питання реформування пенсійної системи та розробки практичних заходів державної політики в цьому напрямі.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проведення дослідження функціонування фінансового механізму системи пенсійного забезпечення і розробка пропозицій щодо напрямів подальшого його реформування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Солідарну систему соціального забезпечення непрацездатних громадян запроваджено майже у всіх країнах в кінці XIX — на початку XX століття, тобто в період інтенсивного процесу індустріального розвитку та зростання чисельності працівників найманої праці. Але в останні два десятиліття пенсійні системи в країнах світу розвивалися під впливом кардинальних економічних реформ, що здійснювались в суспільстві.

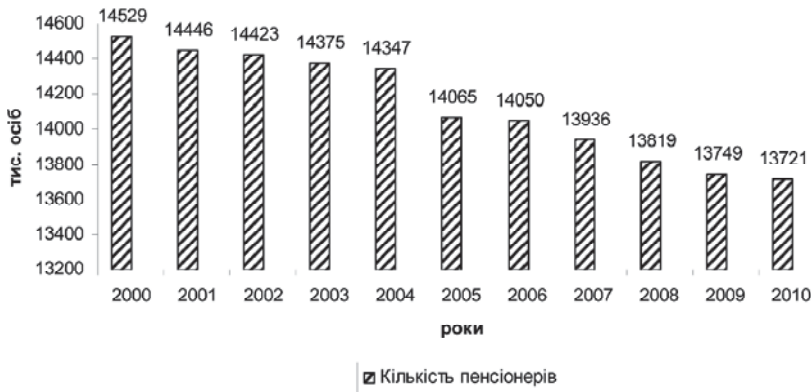


Рис. 1. Динаміка чисельності пенсіонерів в Україні

Розраховано за матеріалами Держкомстату України.

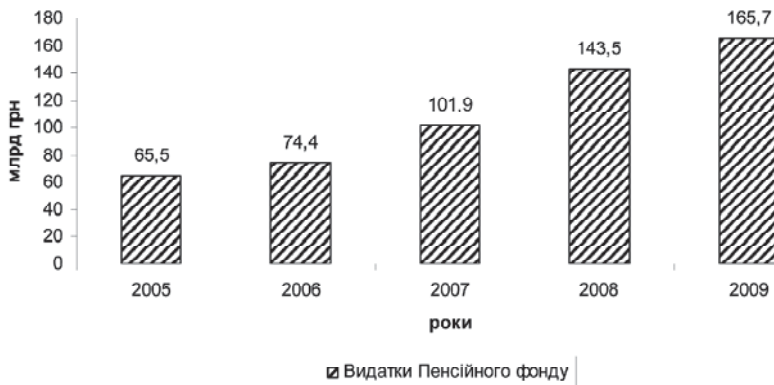


Рис. 2. Динаміка видатків на виплату пенсій

Розраховано за матеріалами Держкомстату України.

Основними загальноєвропейськими тенденціями, що призводять до реформування пенсійних систем, є: зменшення дохідної частини бюджетів державних пенсійних фондів через підвищення демографічного навантаження; збільшення витрат на потреби пенсійного захисту населення, зумовлене збільшенням тривалості життя; підвищенням загального рівня життя населення європейських країн [12, с. 24]. Для України проблеми є аналогічними. Отже, виникає необхідність поступової трансформації систем пенсійного забезпе-

чення з підвищенням ролі накопичувальних компонентів зумовлена

У цілому, фінансова спроможність пенсійної системи є запорукою матеріального добробуту пенсіонерів. В Україні, де пенсіонери становлять майже 30% населення, пенсії є другим за важливістю джерелом доходів домогосподарств. У загальних доходах пенсії складають майже 20% та виконують важливі соціальні функції: підтримання життєвого рівня не тільки пенсіонерів, а й інших членів їх сімей. У деяких домогосподарствах пенсії взагалі є єдиним джерелом грошового доходу. Особливо це характерно для сільської місцевості, де спостерігається високий рівень безробіття.

За інформацією Держкомстату України, станом на 1.01.2010 р. в Україні було 13721 тис. пенсіонерів. За останні п'ять років їх кількість зменшилась на 344 тис. (рис. 1.) За підрахунками експертів АДЦ Блакитної стрічки, за збереження чинної межі пенсійного віку, в Україні чисельність пенсіонерів повільно зростатиме впродовж 2010—2050 рр. і збільшиться на 900 тис. Майже все збільшення відбудеться за рахунок пенсіонерів за віком і досягне 14,6 млн осіб. У той же час кількість працездатного населення буде зменшуватись. Тобто кількість пенсіонерів буде більшою, ніж кількість платників пенсійних внесків (11,6 млн осіб),

що значно посилює фінансове навантаження на працююче населення [4, с. 11].

Видатки Пенсійного фонду України на виплату пенсій у 2009 р. склали 165,7 млрд грн., тоді як власні доходи становили лише 103,1 млрд грн. Починаючи з 2007 р., видатки Пенсійного фонду мають тенденцію до стрімкого збільшення (рис. 2). Проте, якщо у 2007 р. Фонд забезпечив себе власними доходами на 74,6%, то у 2009 р. лише на 62,2%. Тобто з кожної 1000 грн., яку отримував пенсіонер у 2009 р., 378 грн. були не пенсією, а дотацією з державного бюджету, і лише 622 грн. можна назвати пенсією [8].

Впродовж 2009 р. спостерігались значні касові розриви, що мали місце при виконанні бюджету Пенсійного фонду, на покриття яких залучалися кошти з державного бюджету. Середньомісячні витрати на виплату пенсій та допомог у 2009 р. становили 13,6 млрд грн. і зросли порівняно з попереднім роком майже на 10 відсотків. У зв'язку із проведенням перерахунків пенсій у грудні 2009 р. (Постанова КМУ від 26 листопада 2009 р. № 1252 "Про недопущення зменшення розмірів пенсій та соціальних виплат, врегулювання окремих питань у зв'язку з прийняттям Закону України від 6 листопада 2009 р. "Про вне-

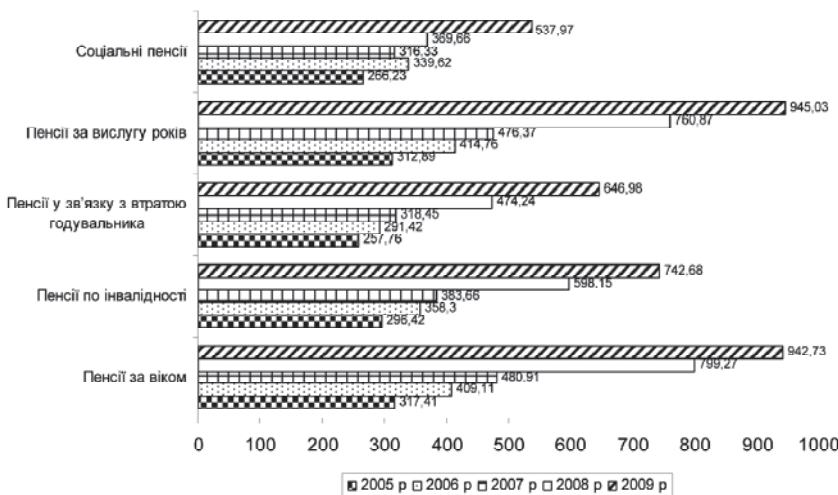


Рис. 3. Динаміка середнього розміру пенсій [5]

сення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2009 рік") потреба у коштах на їх виплату склала 14,6 млрд грн., що на 0,7 млрд грн. більше у порівнянні з листопадом, що знов-таки вимагає додаткових фінансових ресурсів.

Щороку зростає і середній розмір пенсії, проте не по всіх категоріях на однаковий відсоток. Так, пенсії за віком та за вислугу років у 2009 р. зросли в 3 рази у порівнянні з 2005 р., а інші пенсії (соціальні, по втраті годувальника, по інвалідності) у 2—2,5 рази (рис. 3.). Враховуючи темпи інфляції, реальний розмір пенсії збільшується значно повільніше [11, с. 8].

Реформа пенсійної системи в Україні, яка здійснюється сьогодні, має змінити баланс економічних і соціальних інтересів у державі, посилити стимули до праці та детінізації заробітної плати, заохотити та стимулювати заощаджувати на старість працездатних осіб. Проте після введення в дію Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про недержавне пенсійне забезпечення" реформування фактично припинилося, а заходи, передбачені урядовою Стратегією розвитку пенсійної системи, практично не діють. Як наслідок, станом на 1 січня 2010 р. 75,3 % пенсіонерів отримували пенсії менше 1000 грн., 13,5 % — від 1000 до 1500 грн., 9,9 % — понад 1500 грн. [5, с. 51]. Натомість 13,5 % пенсіонерів спожили 28 % загального обсягу місячних витратків на виплату пенсій. Низькі пенсії змушують громадян продовжувати працювати.

Одним із завдань пенсійної реформи є покращення фінансового стану Пенсійного фонду. Проте, поки що результатом є значне збільшення пенсійних витратків. Україна має один з найвищих у світі показників пенсійних витратків за співвідношенням з ВВП: у 2004—2007 рр. — 12—14%, у 2008 р. — 15,8%, у 2009 р. цей показник досяг 18,2%, прогноз на 2010 р. — 17,5 % (рис. 4) [4]. У 2009 р. співвідношення витратків пенсійної системи України з обсягами ВВП сягнуло рекордної позначки, оскільки жодної статті витратків не було зменшено чи скасовано, а ВВП через економічну кризу різко скоротився.

Загалом по ЄС це співвідношення склало у 2007 р. 8,7 % [6, с. 37], у країнах "старої" Європи — 12%. Близькі до України показники мали Італія, Австрія, Франція, Португалія, Німеччина, Швейцарія, Греція — переважно країни із значно вищими, ніж в Україні, показниками демографічного навантаження на пенсійну систему. У більшості постсоціалістичних країнах Центральної і Східної Європи пенсійні витратки не перевищують 10 % [4, с. 15—16]. Низький рівень пенсійних витратків у ВВП спостерігається в Естонії, Латвії, Великобританії, Словаччині та ін. (10 країн), середній рівень спостерігається у Польщі, Швеції, Австрії та ін. (13 країн). У майбутньому рівень пенсійних витратків у ВВП зросте у 7 країнах — Бельгія, Іспанія, Угорщина та ін. (табл. 1).

На сьогодні в Україні є ціла група пенсіонерів (депутати, державні службовці, працівники прокуратури,



Рис. 4. Питома вага пенсійних витрат у ВВП України

Розраховано за матеріалами Держкомстату України.

науковці, журналісти і т. ін.), які одержують до 90 % своєї колишньої зарплати. Відбувається це тому, що пенсійне забезпечення в Україні регулюється більш ніж 30 законодавчими актами. Окремими з них передбачено коефіцієнт заміщення заробітної плати на рівні 80—90 % заробітку. У зарубіжних країнах діють також спеціальні пенсійні системи, але вони не створюють такого фінансового навантаження, а розмір пенсії державних службовців та звичайної коливається в межах 10 %. Наприклад, в Австралії державним службовцям пенсії призначаються у розмірі 80 % заробітку, але і звичайна пенсія досягає 80 % заробітку. У Франції пенсія державних службовців складає 75 %, а звичайна 72 % заробітку, в Італії державні службовці одержують — 80 %, а звичайна пенсія складає 70 % заробітку [10]. Тому сьогодні в Україні необхідно уніфікувати спеціальні пенсійні системи.

Окрім того, у чинній пенсійній системі за один рік страхового стажу 10 млн пенсіонерів нараховується 1,3 % заробітку, а іншим — у чотири, п'ять, а то і десять разів більше. Аналогічна ситуація і у випадку призна-

Таблиця 1. Витрати на пенсії у відсотках до ВВП [9]

Країна	2004 р.	2025 р.	2050 р.
Естонія	6,7	5,1	4,2
Латвія	6,8	5,3	5,6
Мальта	7,4	10,0	7,0
Польща	13,9	9,5	8,0
Литва	6,7	7,6	8,6
Великобританія	6,6	7,3	8,6
Словаччина	7,2	7,3	9,0
Ірландія	4,7	7,2	11,1
Нідерланди	7,7	9,7	11,2
Швеція	10,6	10,7	11,2
Австрія	13,4	13,5	12,2
Данія	9,5	12,0	12,8
Німеччина	11,4	11,6	13,1
Фінляндія	10,7	13,5	13,7
Чехія	8,5	8,9	14,0
Італія	14,2	14,4	14,7
Франція	12,8	14,0	14,8
Бельгія	10,4	13,4	15,5
Іспанія	8,6	10,4	15,7
Угорщина	14,4	13,0	17,1
Люксембург	10,0	13,7	17,4
Словенія	11,0	13,3	18,3
Кіпр	6,9	10,8	19,8
Португалія	11,1	15,0	20,8



Рис. 5. Динаміка чисельності пільгових пенсіонерів

Розраховано за матеріалами Держкомстату України.

чення пенсій у разі втрати годувальника. Відповідно до чинного законодавства пенсія на одного непрацездатного члена сім'ї становить 50 % пенсії за віком померлого годувальника, тоді як за Законом України "Про наукову та науково-технічну діяльність" — 40 %, а за Законом "Про державну службу" — 70 %.

Щодо збільшення величини оцінки одного року трудового стажу з 1 % до 1,3%, то слід зауважити, що це призвело до зростання видатків лише на 20 %. Актарний аналіз свідчить, що на середньо- та довгострокову перспективу така зміна здійснюватиме значний тиск на фінансовий стан Пенсійного фонду. Крім того одноразове підвищення пенсій призводить до інфляційних стрибків, які, по суті, нівелюють намагання держави підвищити прожитковий рівень пенсіонерів [1].

Запроваджена нова формула обчислення пенсій фактично не спрацює, оскільки розмір мінімальної пенсії у багатьох випадках є вищим за зароблену. Пенсійна система й далі залишається в режимі "ручного" управління. Усі спроби збалансування бюджету Пенсійного фонду зводилися до збільшення надходжень. Щодо спроб скорочення витрат, їх врегулювання з доходами відзначити не можна.

Попри те, що пенсійний вік в Україні значно нижчий, ніж у більшості європейських країн, чинне законодавство передбачає право на дострокову пенсію для окремих категорій працівників. Два мільйони теперішніх пенсіонерів вийшли на пенсію на 5—20 років раніше від загального пенсійного віку, причому коло осіб, які мають на це право за фаховою ознакою, за останні десять років різко розширилося (див. рис. 5).

Якщо в 1971 р. дострокову пенсію одержували 7 % пенсіонерів, то у 2001 р. вже 16%, а в 2009 р. 17,8 % усієї чисельності пенсіонерів, або 23 % від чисельності пенсіонерів, які отримують пенсію за віком. Кількість пільгових пенсіонерів збільшилась з 2309 тис. осіб у 2000 р. до 2448 тис. осіб у 2009 р., що на 962 тис. менше у порівнянні з найвищим показником 2004 р. (3410 тис. осіб., див. рис. 5.) У результаті середній вік виходу на пенсію за вислугою років становить 51,5 року у чоловіків і 48 — у жінок [7]. Навряд чи можна назвати справедливою практику фінансування таких дострокових (вони, до речі, і трохи вищі) виплат за рахунок перерозподілу коштів солідарної системи.

Усі професійні пільги повинні оплачуватись з відпо-

відних професійних пенсійних фондів. Оскільки значну частину коштів у такі фонди вносить роботодавець, у нього з'являються серйозні стимули впроваджувати нові технології, що дозволяють значно скоротити кількість робочих місць із шкідливими для здоров'я умовами праці, чим, власне, і мотивується призначення дострокових пенсій.

Сьогодні в Україні близько третини чоловіків і чверть жінок працюють в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам. Таким чином, держава намагається "відшкодувати" громадянам пільговою пенсією втрачене здоров'я. Однак право виходу на пен-

сію раніше встановленого віку не можна вважати адекватною компенсацією за працю у шкідливих умовах, особливий характер роботи чи низьку заробітну плату [2].

Ці й інші "вбудовані" вади діючої пенсійної системи багаторазово загострюють об'єктивно існуючі проблеми фінансування пенсій лише із солідарної системи — за так званим договором покоління, коли пенсії виплачуються із внесків працюючого населення. Це вкотре доводить необхідність запровадження накопичувальної складової пенсійної системи та стимулювати розвиток недержавного професійного пенсійного забезпечення.

Принципово важливим питанням при здійсненні пенсійної реформи є врахування інтересів застрахованих осіб. Саме це стосується накопичувальних коштів на персональному рахунку. Ці кошти мають залишатися власністю застрахованої особи і при їх невикористанні (передчасна смерть) або неповному використанні повинні переходити у спадок подружжю, або дітям (але тільки на пенсійне забезпечення), а не залишаються у загальному "казані". Таким чином, у першому випадку одне з подружжя зможе отримувати надалі більший розмір пенсії. У другому випадку — діти зможуть продовжити пенсійну програму, розпочату батьками. Накопичені кошти на персональному рахунку Пенсійний фонд використовуватиме як інвестиційний ресурс, зберігаючи їх від інфляції та збільшуючи за рахунок інвестиційного прибутку. Дотримання принципу власності коштів підвищить довіру громадян до необхідності пенсійного страхування. Тому вже сьогодні необхідно внести відповідні зміни до законодавства та широко проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед працюючого населення та молоді.

Участь у додатковій (добровільній) накопичувальній системі (третьій рівень) розрахована на ту категорію людей, які хочуть і можуть зробити більші, ніж звичайне нагромадження на старість. У цьому випадку немає і не може бути жодних обмежень максимальної величини пенсій — скільки відклав, стільки й одержав, а також фінансування пільг, наданих одним прошаркам суспільства за рахунок інших.

Однак, останні п'ять років уряд активно займався лише реформуванням солідарного пенсійного страхування, змінюючи його в режимі "ручного" керування, страхові засади підмінювалися підвищенням пенсій за

категоріальними ознаками, що призводить до посилення залежності пенсійної системи від держбюджету. А сама пенсійна система перетворилася на один із інструментів маніпулювання суспільною думкою для досягнення політичних цілей [3, с.6].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Здійснюючи реформування пенсійної системи, сьогодні є важливим, щоб була досягнута мета — подолання бідності і зменшення розшарування населення пенсійного віку за рівнем доходів. Не можна проводити реформи за рахунок бідних. Соціально справедливіше буде, якщо більш забезпечені віддадуть частину своїх коштів для того, щоб рівень життя бідніших підвищився.

Формування фінансового механізму пенсійної системи, адекватного ринковій економіці, що є чи не найголовнішим сьогодні для України, привчає населення до відповідальності за своє майбутнє. Не витратити зразу всі зароблені кошти, а відкласти частину їх на старість, допомагає подолати такі характерні для населення України патерналістські очікування й адаптуватися до нових умов життя. Саме накопичувальна система пенсійного забезпечення сприяє становленню середнього класу.

Реформована пенсійна система України повинна забезпечити не міфічний соціальний захист, а бути ефективним механізмом розподілу індивідуального доходу людини протягом періоду її життя. Саме в цьому її соціальна, державницька місія. Кожен учасник такої пенсійної системи заощаджує протягом періоду праці і споживає ці заощадження та отриманий на них дохід у пенсійний період. Держава не повинна давати подачки у вигляді "чергового підвищення пенсій" до якоїсь дати, а створити громадянам умови для забезпечення себе достойною пенсією у майбутньому. Захищати ж вона має лише тих осіб, котрі з різних обставин, не залежних від них, не змогли заробити достойну пенсію. При цьому підтримка таких категорій, пов'язана з платежами за інвалідністю, виробничими травмами чи захворюваннями, має бути відокремлена від механізму пенсійної системи за віком.

Нова пенсійна система повинна поступово, покоління за поколінням, замінити стару систему, яка є фінансовою пірамідою і перебуває на межі краху. Пенсії мають залежати лише від особистого вкладу людини — обсягу сплачених страхових внесків і періоду страхового стажу. Громадяни самі мають вирішувати — працювати довше, щоб отримувати більшу пенсію, чи погоджуватись на "мінімалку". Пенсійна система повинна забезпечувати пряму зацікавленість працівника в отриманні усієї зарплати через касу, а не в конвертах. Від цього залежить, яка сума акумулюватиметься на індивідуальному пенсійному рахунку людини. Тим самим відпаде потреба у боротьбі за легалізацію зарплат. Саме так сьогодні працює ця сфера в країнах, які провели відповідні реформи.

Чим швидше здійснюватимуться відповідні заходи, тим швидше українське суспільство отримає дієву систему пенсійного забезпечення громадян, яка перетвориться на локомотив економічного розвитку.

Перспективними напрямками подальших досліджень можуть бути питання розвитку професійних пенсійних фондів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю як складових фінансового механізму в системі пенсійного забезпечення.

Література:

1. Боднарченко М. Пенсійна реформа — завдання на вчора. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1294>
 2. В Україні на 10 працівників — 9 пенсіонерів. А буде ще гірше? // Українська правда за 10 квітня 2009 р. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/problem/49df5f-38274dc/>
 3. Гнибіденко І.Ф. Пенсійна реформа в Україні: стан, проблеми, перспективи / І.Ф. Гнибіденко // Економіка України. — 2007. — № 4. — С. 4—11.
 4. Демографія та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз — 2050 [Електронний ресурс] / АДЦ Блакитної стрічки, 2010. — 72 с. — Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_60467-Demography_Pension_UKR.pdf
 5. Загальнообов'язкове соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах 2009 р. Електронний ресурс. — Режим доступу: www.krolpfu.hmarka-net/doc/Zbirnyk.doc
 6. Куряч Н.В. Визначення напрямів досягнення світового рівня пенсійного забезпечення / Н.В.Куряч // Економіка та держава. — 2009. — № 9. — С. 37—39.
 7. Лібанова Є.М. Чи потрібна Україні пенсійна реформа? Спроба неполітизованого аналізу // Дзеркало тижня за 1—7 вересня 2001 року. — № 34(358). Електронний. — Ресурс режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2040/32089/>
 8. Мельничук В. Пенсійний фонд: Хіба ревуть воли, як ясла повні? // Економічна правда за 22 березня 2010 року. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/4ba78-bf279bfd/>
 9. Пенсійна реформа: виклик для України [Електронний ресурс] / Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН. — Київ, 2008. — 69 с. — Режим доступу: http://www.un.org.ua/files/pension_reform_ukr.pdf
 10. По питання, які розглядалися під час семінару з пенсійних питань, проведеного 26 лютого 2010 року / Офіційний сайт ПФУ Електронний ресурс. — Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1843%3A-26-2010-&catid=72%3A2009-08-01-16-00-07&Itemid=37-&lang=uk
 11. Талан М. Альтернативі пенсійній реформі немає / М. Талан // Соціальний захист. — 2009. — № 8. — С. 8—9.
 12. Ткаченко Л. Шляхи подальшого реформування пенсійної системи України / Л. Ткаченко // Вісник Пенсійного фонду України. — 2008. — № 8. — С. 24—26.
- Стаття надійшла до редакції 30.11.2010 р.*